

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar
„Regionális Politika és Gazdaságtan” Doktori Iskola

A regionális politika alapelveinek érvényesülése a közösségi és hazai jogi szabályozásban

című doktori értekezés tézisei

Finta István



Témavezető

Pálné Kovács Ilona az MTA doktora

2006



**A regionális politika alapelveinek érvényesülése a
közösségi és hazai jogi szabályozásban**

Finta István

**Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások
Központja**

Pécs

1. A témaválasztás indoklása

A területfejlesztés, a hazai és közösségi regionális politika eredményeinek vizsgálatára számos szakember, számos szempont alapján vállalkozott. Az ez ideig napvilágot látott munkák a területi folyamatokat elsősorban közgazdasági, földrajzi, politológiai, stb. összefüggések alapján elemezték. Szabályozási, pontosabban jogi szabályozási problematikákkal a regionális tudomány művelői csak érintőlegesen, a jogtudomány művelői pedig szinte egyáltalán nem foglalkoztak. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy korábban a területfejlesztés ok- és célrendszere kívül esett a jogtudomány vizsgálódási területén, annak alapvető elméleteit nem a jog-, hanem a regionális tudomány dolgozta ki. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a területfejlesztési célok megvalósításának egyik legfontosabb eszköze a jog. Ezáltal a korábban extern területfejlesztési elvek és módszerek egyre inkább internalizálódtak, a jogtudomány számára belsővé váltak. Magának a tételes jognak a vizsgálata azért is különösen fontos, mert épp a jogi szabályozás során válik egyértelművé, hogy a tudomány eredményei megjelennek-e, illetőleg milyen torzulásokkal jelennek meg azokban a jogi normában, amelyek kötelező erővel rendezik a címzettek jogviszonyait. A tételes jog fontosságának tulajdonított kitüntető figyelem nyomon követhető a dolgozat egészén. Ugyanakkor a pozitív jog fontosságának elismerése mellett – többek között – épp a regionális politika alapelvei járulnak hozzá pozitív jog „relativizálásához” azáltal, hogy az alapelvek nem minden esetben jelennek meg a rendelkezések között annak ellenére, hogy érvényesülésük biztosított, vagy legalábbis megkívánt. Az alapelvekre történő koncentráció emellett azért is tűnik indokoltnak, mert olyan értékekről, normákról van szó, amelyek időtállósága nem csupán egy politikai kurzushoz köthető, hanem a közös emberi cselekvés és együttélés, valamint tudatos gazdasági tevékenység korszakokon átvélő elemi feltételeinek tekinthetők.

A területfejlesztésre vonatkozó közösségi jogszabályok számos alapelvet fogalmaznak meg, azonban ezek többsége jórészt a közösségi joggal szemben általában támasztott elvárásoknak a rögzítését tartalmazza (pl.: összeegyeztethetőség, koherencia más jogszabályokkal, politikákkal, nemek közötti egyenlőség, átláthatóság, stb.). Ezen általános más területeken is alkalmazott alapelvek mellett került sor a kizárólag, illetve elsődlegesen a strukturális politika területén érvényesülő *programozás, partnerség, koncentráció és adicionalitás* alapelvének jogszabályi rögzítésére is.

A jelzett négy alapelv kiemelését közvetett és közvetlen módon a jogi szabályozás is megerősíti. Az alapelvek körét egyetlen további – az Unió működésének egészét befolyásoló – alapelvvel volt szükséges bővíteni. Ez az alapelv a *szubszidiaritás*. A szubszidiaritás elve más politikák számára, illetőleg a jogi szabályozás más területein is nagyon fontos, azonban ez az alapelv a területfejlesztésre oly nagymértékű hatást gyakorol, hogy közelebbről történő megismerése mellőzhetetlennek tűnt.

A dolgozat célja, hogy feltérképezze és bemutassa az egyes alapelvek szabályozási területeit, a szabályozás módozatait és problémáit, különös tekintettel az egyes alapelvekhez kapcsolódó joghatásokat, vagy éppen azok hiányát.

2. A dolgozat módszertana és forrásai

A dolgozat jelentős mértékben támaszkodik a tételes jogszabályokra, azonban nem nélkülözi a szabályozáson kívül eső, illetőleg a gyakorlati működés tapasztalataira épülő tények, elemzések értékelését – különösen, ha az adott életviszony jogi szabályozása hiányzik. Bizonyos részterületek esetén (szubszidiaritás, partnerség elve) gazdag szakirodalom biztosította a téma sokoldalú megközelítésének és feldolgozásának lehetőségét, más esetekben viszont csekély szakirodalmi háttér állt rendelkezésre, melynek egyik lehetséges oka a vizsgált terület jogirodalmon belüli újszerűségében rejlik.

A szabályozási kérdések alapelveken keresztül történő megvilágítása nem csupán az alapelvek jelentőségére hívja fel a figyelmet, hanem egyúttal olyan vezérfonalul szolgál, amelyre a területfejlesztés hazai és közösségi szabályozásának csaknem egésze felfűzhető, szisztematikusan bemutatható és elemezhető. A dolgozat felépítése ennek megfelelően három fő részből tevődik össze. Az első fejezet az alapelvek fogalmi megközelítésével, értelmezésével foglalkozik. A második fejezetben kerül sor a releváns közösségi jog bemutatására. A harmadik fejezet az alapelvek hazai jogi szabályozásban történő megjelenésére, illetve annak hiányára irányítja a figyelmet.

A vizsgálatok során a jogi szabályozás mezejéből csak akkor szükséges és lehetséges kilépni, ha a rendelkezések értelmezéséhez és értékeléséhez a tágabb (szabályozáson túli) összefüggések ismerete ezt megkövetelte. Ellenkező esetben – különös tekintettel a területfejlesztés multidiszciplináris jellegére – a vizsgálat parttalanná válna. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a pozitív jog jogértékeléséhez jogpozitívista szemléletmód is társult. A jog nem mindenható, különösen nem a területfejlesztés esetén, melynek működésére hatást gyakorol számos – a jogi szabályozás területén kívül eső – piaci, gazdasági törvényszerűség. Ugyanakkor megkülönböztetett figyelmet érdemel a jog irányító szerepe – mely egyúttal az állami beavatkozás egyik legfontosabb alkotmányos eszköze – melyet minden címzettre vonatkozó kötelező ereje teljesít ki igazán.

3. Az alapelvekre vonatkozó legfontosabb általános megállapítások

Az alapelvek jelentőségének elismeréséhez, elismertségéhez vélhetően nem fér kétség, azonban nem közömbös, hogy a mindennapi joggyakorlatban érvényesülnek, illetőleg érvényesíthetők-e ezek az alapelvek. Az érvényesülés, érvényesíthetőség legfontosabb feltétele, hogy az alapelvek megjelenjenek a jogi szabályozásban, illetőleg kikényszeríthetők legyenek a jogalkalmazás során. E feltételek teljesülése dönti el, hogy csupán divatos szlogenekről van-e szó, vagy pedig a jogalkotás, jogalkalmazás során sem mellőzhető döntést befolyásoló, illetve azt meghatározó elemekről.

Az alapelvek jogalkotási folyamatban, tételes jogi szabályozásban történő megjelenése semmilyen következetességre nem utal, éppúgy ahogy az alapelvek

értelmezése, a nekik tulajdonított joghatások esetében sem alakult ki egységes jogalkotási gyakorlat.

Az érvényesíthetőség tekintetében viszont az alkotmánybíróság egyértelműnek tűnő állásfoglalást alakított ki, melynek értelmében „az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez nem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekinti, s az alapelveknek pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet szánna.” (9/1992. (I. 30.) AB határozat)

Olyan szabályozási területek esetén, amelyek tartama nem évszázadokban mérhető és megjelenésük „csupán” néhány évtizedre nyúlik vissza, különös jelentőséggel rendelkezhetnek az alapelvek, mint mértékadó, a jogalkotást, jogalkalmazást segítő „vezérlő csillagok”.

Az alapelvek súlyát, fontosságát, érvényesíthetőségét illető általános megállapítások megismerését követően a dolgozat azt kívánja bemutatni, hogy a regionális politika egyes alapelvei miként jelennek meg a közösségi, illetve a hazai jogalkotásban, jogalkalmazásban.

4. A szubszidiaritás elve

A közösségi jogalkotás szintjén értékelhetően elsőként a Maastrichti szerződés fogalmazta meg a szubszidiaritás elvét. A szerződés célját törekvéseit tartalmazó preambulumban képest a konkrét rendelkezések jelentősen szűkítették a szubszidiaritás fogalmát és alkalmazási körét, melynek következménye nem az állampolgárokhoz cső legközelebbi szint döntési jogosultságának elismerése volt, hanem a közösségi szervek és a tagállamok közötti hatalom és hatáskör megosztásának elvi rendezése – a tagállamok javára.

A szubszidiaritás értelmezését *politikai szinten* leginkább az Amszterdami szerződéshez, illetve jegyzőkönyvhöz kapcsolódó nyilatkozatok mutatják be. Ezek szerint a szövetségi berendezkedésű államok nem csupán az Unió és a tagállamok közötti jogviszony tekintetében tekintik érvényesnek és fontosnak a szubszidiaritás elvének alkalmazását, hanem saját nemzetállamuk határain belül is komolyan veszik annak érvényesítését. A tagállamok többsége szerint ugyanakkor közösségi jog közigazgatási végrehajtása – alkotmányos szabályaiknak megfelelően – alapvetően a tagállamokra tartozik.

A jogalkalmazás szintjén az Európai Bíróság gyakorlata egyértelművé tette, hogy a szubszidiaritás elve alapján léteznek peresíthető ügyek, ami egyúttal jelzi azt is, hogy a szubszidiaritás nem csupán egy politikai szlogen, hanem komoly jogkövetkezmények is fűződhetnek az azt tiszteletben nem tartó közösségi jogforrások, vagy tagállamok tekintetében.

Hazánkban a szubszidiaritás elve teljességében nem, csupán bizonyos korlátok között érvényesülhet a jogi szabályozásban és a mindennapi gyakorlatban. A területfejlesztési törvény ugyan biztosítani látszik a szubszidiaritás elvének érvényesülését, azonban ahhoz, hogy a tényleges döntések az állampolgárokhoz

legközelebbi, illetőleg a legmegfelelőbb szinten szülessenek, további más feltételek teljesülése is szükséges. Ilyen feltétel például a rendelkezésre bocsátott forrásokkal kapcsolatos döntési autonómia biztosítása, mely csak korlátozottan, feltételekhez kötötten, a központi jogszabályok keretein belül érvényesül.

A szubszidiaritás elvének érvényesülését segíthetné a decentralizáció, mely a különböző feladat- és hatáskörök megfelelő területi szintre történő telepítését jelentené. Ezzel szemben a jogalkotó decentralizáción szinte kizárólag forrásdecentralizációt ért, függetlenül a különböző határozatokban (nem jogi normákban) időszakonként felvillanó, majd elhalványodó, de minden gyakorlati következményt nélkülöző decentralizációs törekvésektől.

5. A programozás elve

A közösségi jogi szabályozás elvitathatatlan érdeme, hogy meghatározza a programozás fogalmát. Ez a fogalom meghatározás ugyanakkor nem támaszkodik a tervezéssel és igazgatással foglalkozó különböző elméleti megközelítésekre és a meghatározásban található fogalmi elemeknek sincs érdemi jelentősége a további rendelkezések kialakítása során.

A programozás folyamatát, illetőleg a folyamatot szabályozó jogi rendelkezéseket mind a mai napig számos kritika éri. A tudomány és a gyakorlat képviselői a szabályozáson, illetőleg az azok alapján kialakított terveken különösen az alábbi szempontok teljesülését kérik számon:

- átláthatóság és megalapozottság;
- rugalmasság;
- az eljárási szabályok gyakorlatban történő alkalmazhatósága és ezen belül különösen a döntések meghozatalához szükséges –olykor irreálisan hosszúnak tűnő– időtartam.

Az átláthatóság és megalapozottság igényének növekedése különösen a tervekre vonatkozó követelményrendszer jelentős mértékű növekedésében nyilvánult meg. Ez a törekvés mindaddig helyeselhető, amíg nem párosul a mindent ellenőrizni vágyás kielégíthetetlen igényével. A megnövelt tartalmú tervdokumentációk és az ezekhez kapcsolódó ellenőrző rendszerek szükségképpen igénylik a bürokrácia kapacitásának és az elbíráláshoz szükséges idő tartamának növekedését. A következő programozási időszakra vonatkozóan – valószínűleg részben e probléma felismerésének köszönhetően – döntött a Bizottság a stratégiaibb programozás és tervdokumentálás mellett, mely a korábbi részletező tervezés helyett az átfogó tervek kialakítására helyezi a hangsúlyt. Ez a jogi szabályozás szintjén azt jelenti, hogy az 1260/1999. EK rendeletben, a közösségi támogatási keret szintjén szereplő rendelkezések jelentős száma az új szabályozásban az operatív programok szintjére került, egyes szabályozási elemek teljesen kikerültek a rendelet tervezetből, mások pedig „finomhangolás” mellett módosultak.

A közösségi jogban a programozás elve – a különböző programozási időszakokat jellemző hangsúlyeltolódások mellett – egyértelműen érvényesülni látszik. A hazai jogalkotás eredményeit vizsgálva már nem tehetők ilyen nyugodt kijelentések.

A hazai szabályozás megteremtette a programok kialakításának lehetőségét, mely értelemszerűen a programozás elvének érvényesülésére, érvényesítése során az egyik elengedhetetlen feltételnek tekinthető. Az országban megalkották a regionális fejlesztési koncepciókat, az utóbbi időben pedig a fejlesztési programokat és ún. akcióterveket. Hasonló folyamatok figyelhetők meg megyei, sőt kistérségi szinten is, igaz itt a tervezési aktivitás kevésbé erőteljes. E dokumentumok, viszont a jogi szabályozás mezején kívül esnek, mivel elfogadásuk nem igényel jogi aktust, szemben például a rendezési tervekkel, melyeket – mint köztudott – rendeleti formában hirdetnek ki.

Sajnálatos módon nem csupán a különböző szintű területi programok nélkülözik a jogalkotói közreműködést, a jogi szabályozás által nyújtott előnyöket és a mindenkorri hatalommal szembeni garanciákat, hanem az országos szintű, közelebből a közösségi forrásokhoz kapcsolódó programok jogi szabályozási igénye is elkerülte a jogalkotó figyelmét. A közösségi források által támogatott, az egész országra kiterjedő programot Nemzeti Fejlesztési Tervnek hívják, melynek első változata (NFT I.) a 2004-2006. közötti időszakra vonatkozik. A 2007-2013. közötti programozási időszakot az NFT II., vagy más néven a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) hivatott tartalommal kitölteni. Bár az uniós programok és források nem csekély szerepet tölthetnek be hazánk jövőjében, mégsem tűnik úgy, hogy ez a felismerés az állami, jogalkotói, szerveket is áthatná. A Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmilag nem jelenik meg egyetlen egy jogszabályban, vagy határozatban sem, ugyanúgy, ahogy az egyes Operatív Programok, illetve a részben eljárási szabályokat is megállapító program kiegészítő dokumentumok sem találhatók a jelzett forrásokban. Ugyanígy nem szól jogszabály az elkészítési módjáról, az érdekegyeztetés rendszeréről, lehetséges vitájáról, stb. Ez a gyakorlat – álláspontom szerint – teljes egészében ellentétes egy demokratikus jogállam működésével és kimeríti a mulasztásos alkotmányértés fogalmát is.

6. A koncentráció elve

A koncentráció közösségi jogi szabályozását illetően az egyes rendelkezések kezdeti általános megfogalmazását követően érzékelhető a szabályozás finomodása, az egyes részterületek önálló és kidolgozottabb megjelenése. A szabályozás változása mellett a szabályozandó területek tekintetében is további koncentráció ment végbe, mely különösen a támogatási célok, jogcímek csökkenésében figyelhető meg. A koncentráció három részelemének – tematikus, pénzügyi, földrajzi koncentráció – részletesebb szabályozása nagymértékben hozzájárulhat a közösségi források hatékonyabb felhasználásához.

A koncentráció hatékonyságnövelő képességét azonban nem szabad túlbecsülni. A hatékonyságnövelés nagyon fontos, sőt szükségszerű eleme a koncentráció, azonban a helyi alapok hiányában építkezni próbáló területi célok, a koncentráció elvének érvényesülése mellett is megakadályozhatják a hatékony célmegvalósítás lehetőségét. Éppen ezért nagyon fontos az egymásra épülés, a területi funkciók közötti funkcionális kapcsolat és a sorrendiség. Álláspontom szerint a kiegyensúlyozott fejlődés elemi feltétele az egyes szintek súlyának és lehetőségeinek

megfelelő feladatok és támogatások közötti összhang kialakítása és fenntartása. Ennek hiányában a regionális politika eredményessége kétségesnek tűnik.

A koncentráció hazai jogi szabályozása meglehetősen sok kívánni valót hagy maga után. A *tematikus* koncentrációt jelentő célmeghatározás az egyes jogszabályokban mind a mai napig túlságosan általánosnak tűnik ahhoz, hogy a tényleges koncentráció – a jogszabályok útján – megvalósulhasson. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a csaknem évente módosuló jogszabályok a konkrét célokat gyakran váltogatják, a koncentráció pedig – a programozáshoz, a programokhoz igazodóan – többnyire hosszabb időszakon keresztül érhető el, válhat hatékonyá. A tematikus koncentráció tekintetében sem a területfejlesztéshez kötődő jogszabályok és egyéb jogi eszközök, sem pedig a területfejlesztéssel kapcsolatban álló ágazati jogszabályok nem követelnek meg olyan típusú tematikus koncentrációt, mint amilyen a közösségi jogszabályok esetében megfigyelhető.

A *pénzügyi* koncentráció érvényesülését biztosítani hivatott jogszabályokban szereplő támogatási források többsége nem éri el azt a koncentrációt, kritikus nagyságot, mely elengedhetetlen a térségi hatású fejlesztések kialakításához.

A decentralizált forrásokra vonatkozó jogi szabályozás nem tartalmaz olyan kötelező rendelkezéseket a címzettek vonatkozásán, amelyek által egyáltalán területfejlesztésről lehetne beszélni a – kizárólagosnak tűnő – településfejlesztés mellett. Hasonlóképp a jogalkotó a központi költségvetés, illetve a területi döntéshozó számára sem határoz meg olyan kötelezettséget, mely szerint a térségi programok érdemi többlettámogatásra tarthatnak igényt. Emellett a rendelkezésre bocsátott források oly mértékben csekélyek, hogy azok térségi hatású programok megvalósítására többségében teljesen alkalmatlanok. A települések között elosztott (és így felaprózott) pénzek a települési önkormányzatok normatív támogatásából hiányzó fejlesztési forrásait pótolhatják több-kevesebb sikerrel. Ennek mértéke olykor annyira csekély, hogy a fontosabb beruházások pályázati önjeléhez lehet csupán elegendő.

A koncentráció elleni további lépésként értékelhető, hogy egyes támogatások esetén a megítélt támogatások teljes összege nem igényelhető az adott naptári évben, hanem kettő, esetleg három részletben 2-3 évre elosztva hívhatják le az arra jogosultak. Ezáltal a csekély összeg tovább osztódik, ami a gyakorlatban olyan beruházások megvalósítását hiúsíthatja meg, amelyek során az éves ütemezés technikailag nem kivitelezhető. A programfinanszírozás érvényesülését biztosító pénzügyi koncentráció mind a jogi szabályozásból, mind pedig a jogi szabályozást mellőző gyakorlatból hiányzik. Programok helyett, gyakran ötletszerű projektfinanszírozás történik azon pénzügyi keretek mellett, amit éppen az adott évi költségvetés megenged.

A *földrajzi* koncentráció érvényesülését illetően a területfejlesztési törvény és más – jogi norma mellékeit nélkülöző – dokumentumok határoznak meglehetősen nagyszámú térkategóriát. A területfejlesztés beavatkozási irányaihoz kötődő területi egységek ilyen széles körű meghatározása nem feltétlenül járul hozzá a földrajzi koncentráció kialakulásához. Mindamelllett a törvényi szabályozás a tényleges beavatkozási területek megválasztása tekintetében diszpozitív, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a mindenkor hatályos jogszabályok alapján ítélt meg, hogy az éppen aktuális kormányzat mely területi egységnek milyen szerepet, jelentőséget tulajdonít.

A különböző földrajzi lehatárolásokra vonatkozó jogszabályok összességében teljesítik – sőt túl is teljesítik – a területi koncentráció érvényesítésére vonatkozó közösségi elvárásokat.

7. A partnerség elve

A partnerség elve nem csupán az általában véve vett regionális politika, hanem a területfejlesztés közösségi jogi szabályozásának is fontos eleme. Az elv jogi szabályozása a kezdeti, meglehetősen szűkszavú rendelkezésekhez képest jelentős fejlődést mutat. A közösségi jog kezdettől fogva nagyobb teret enged a nemzeti szabályozásnak, mint a közösségi szintű jogalkotásnak. E tekintetben némi változás figyelhető meg a közösségi szint javára, de jelentős aránymódosulásról nem lehet beszámolni. Talán épp e területen lenne fontos a szélesebb körű közösségi szabályozás tekintettel arra, hogy az egyes tagállamokban nem szükségszerűen alkottak e téren jogszabályokat, illetőleg – a szubszidiaritás elvének megfelelően – a közösségi szintű szabályozás jobban szolgálhatná a partneri együttműködések – egységesebb és átláthatóbb – kialakulását és érdemi működtetését.

A szabályozás jellegének megítélése során megállapítható, hogy a közösségi jogalkotó ritkán folyamodik kógens szabályok alkalmazásához. Számos esetben nyit olyan kiskapukat, amelyek lehetőséget biztosíthatnak a szabályozás céljának, azaz partnerség tényleges működtetésének megkerülésére. A szabályok nem kellőképp részletezettek, nincsenek olyan garanciális rendelkezések, amelyek meggátolnák a diszpozitív szabályok esetleges figyelmen kívül hagyását, a tagállamok szerinti tetszőleges értelmezés lehetőségét.

A vizsgált rendeletek egyike sem tartalmaz még halvány utalást sem a partnerek jogosítványainak körére és azok terjedelmére (véleményezési, konzultációs, egyetértési, tanácskozási, döntési jogkör), amelyek természetesen függhetnének attól a folyamatrésztől (előkészítés, döntés, értékelés, stb.) amelyben a partnerek részt vesznek, illetve részt vehetnek (az együttműködés területei, határai). A partneri kör kialakítása tekintetében rendkívül nagy fejlődés tapasztalható az 1988-as szabályozástól a 2007-2013. közötti időszakra vonatkozó tervekig. A közjogi szereplők kizárólagosságát követően a társadalmi szervezetek széles körének megjelölése nem csupán dicséretes, de elengedőnek is tekinthető.

A hazai jogi szabályozást illetően általánosan megállapítható, hogy a társadalom, a közhatalom prularizálódását esetlegesen és nem kellő következetességgel követi. Mindemellett a partnerség elve talán a területfejlesztésre vonatkozó szabályozás keretén belül érvényesül legerőteljesebben. A partnerség elvének jogi szabályozásban történő érvényesülése különösen az egyes szervezetek tagságára, illetve a tagok jogaira, kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseken keresztül értékelhető. A partnerség elvét legmagasabb szinten az Országos Területfejlesztési Tanácsra vonatkozó szabályozás intézményesítette. E szervezet tagságát illető pozitív értékelés azon alapul, hogy a különböző szervezetek (kamarák, köztestületek, stb.) nem csupán tagsággal, de szavazati jogú tagsággal rendelkeznek a tanácsban. Más, alacsonyabb szintű területi szervezetek esetén az említett szervezetek vagy egyáltalán nem tagjai az adott szervezetnek (tanácsnak), vagy pedig csupán

tanácskozási joggal vehetnek részt a szervezet ülésén. Ez utóbbi esetben a szavazati jog hiánya csökkenti, esetleg kizárja a döntés befolyásolásának lehetőségét, a felek egyenjogú státuszát, leértékeli a partneri viszonyokat.

Az OTT tagságának és a tagok jogosítványainak pozitív minősítését szinte teljesen lerontja az egész szervezetet illető értékelés. Ez az értékelés az OTT jogosítványain alapul, mely szerint önálló döntési jogosítvánnyal nem rendelkező, csupán javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szerv. Így aztán hiába rendelkeznek a különböző partnerek döntéshozó jogosítvánnyal, ha az egész szervezet meglehetősen súlytalan szerepet tölt be a magyar területfejlesztés egészében.

A partnerség elvének egy meglehetősen ortodox értelmezését képviseli a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok tagságára vonatkozó szabályozás is. Mindkét szervezet estén a tagok kizárólag a kormányzat, illetve az önkormányzatok képviselőinek soraiból kerülnek ki. A közösségi jogban ez a szemlélet az 1988-1993. közötti időszakban uralkodott, de az 1993-mas módosítás a partnerség elvét kiterjesztette a nem kormányzati szervekre, az 1999-es, majd a 2007-2013 közötti programozási időszakra vonatkozó szabályozás tovább bővítette a partnerek körét. A hazai szabályozás fordított „fejlődési” pályát ír le, hiszen 1996-ban még a megyei területfejlesztési tanács tagjai voltak bizonyos nem kormányzati szervek (gazdasági kamarák, munkaügyi tanácsok képviselői), azonban napjainkra csak a kormányzati, önkormányzati szféra képviselőivel találkozhatunk. Ez a fajta felfogás nem követi és nem tükrözi a közösségi jog fejlődési eredményeit, és nem áll összhangban a kohéziós politika modern elvárásaival. Mindemellett pozitív vonásként értékelhető az egyes területi szintek mellett intézményesített egyeztető fórumok rendszere, mely kiindulópontja lehet a civil társadalom részvételi és érdekérvényesítő törekvéseinek.

8. Az adicionalitás elve

Az adicionalitás elve – más alapelvekhez képest – a legtömörebb, legrövidebb, ám egyik leghangsúlyosabb szabályozási területe mind a hazai, mind pedig a közösségi jognak. A következő programozási időszakra vonatkozó rendelettervezet szerint, ha valamely tagállam 2016. június 30-án nem tudja bizonyítani, hogy tiszteletben tartotta a nemzeti stratégiai referenciakeretben megállapodott adicionalitást, a Bizottság pénzügyi korrekciót alkalmaz. Ez konkrét kiemelés azért tűnt indokoltnak, mert a jelzett szabály szinte egyedülálló abból a szempontból, hogy valamely alapelv érvényesülésének megsértése esetén elkerülhetetlen szankciókat helyez kilátásba. Más alapelvek szabályozása során az érvényesülés vizsgálatára vonatkozó rendelkezésekkel elvélve találkozhatunk, a kívánt eredmény elmaradása esetén alkalmazható szankciókkal pedig egyáltalán nem. Persze az sem hagyható figyelmen kívül, hogy talán ezen alapelv esetén tűnik legkönnyebbnek az eredmény mérhetősége, szemben például a partnerség elvével, ahol a teljesítést nem valamilyen pénznemben és nem százalékban mérik. Az egyszerűbb mérhetőséghez társul az a különösen erős gazdasági érdek – és felelősség – amely pénzmozgás és felhasználás szabályszerűségéhez kötődik, melynek esetleges megszegése szükségszerű szankcionális rendelkezések megalkotását igényli. Ilyen erős érdek és ahhoz

kapcsolódó szankciórendszer nem tapasztalható – többek között – a partnerség elvének szabályozása során sem.

A hazai jogi szabályozásról összességében megállapítható, hogy az addicionalitás elvét következetesen érvényesíti. Kérdés csupán az, hogy a forrás kiegészítés differenciálásának szempontjai, valamint a forrás kiegészítés mértékének megállapítása helyesen történik-e, vagy sem. A kérdés első felét illetően a jelenlegi gyakorlat – kisebb korrekcióval – helyeselhet, hiszen a nonprofit és a profitot termelő szereplők közötti különbségtétel, a célok és a hátrányos helyzeten alapuló eltérő megítélés mindenképpen indokoltnak tűnik. A forrás kiegészítés mértékének értékelése során már nem tehetők ilyen megnyugtató megállapítások. Általános vélekedés szerint a túlságosan alacsony támogatási intenzitás vagy nem képes érdemben elősegíteni az elérni kívánt cél megvalósítását, vagy – a pályázati rendszer sajátosságai miatt – még nem éri meg igénybe venni a támogatást. A magas támogatási intenzitás egyrészt csökkenti a célok megvalósításáért, majd pedig az elért eredmények fenntartásáért vállalható felelősséget, illetve motivációt, másrészt pedig – a magas számú igények következtében – hozzájárulhat a források elaprozódásához.

Az általános megállapítások persze a gyakorlati életben nem mindig érvényesülnek ilyen egyértelműen. A tapasztalatok szerint a kis- és középvállalkozások számára az alacsony támogatási intenzitású (pl.: 30%-os) támogatások meglehetősen érdektelenek. A közösségi versenyszabályok tiszteletben tartása mellett indokoltnak tűnhet a KKV-ék számára a legmagasabb támogatási intenzitás biztosítása a kívánt gazdasági folyamatok érdemi előmozdítása érdekében.

Költségvetési és nonprofit szervezetek esetén a differenciált támogatási intenzitás figyelembe veszi – vagy figyelembe kellene vennie – a célok fontosságát (prioritási sorrendjét), valamint a beruházások forrásigényét és ezzel párhuzamosan a potenciális kedvezményezettek tőkeerősségét. A tőkeerősség – mely jelentheti a likvid pénzeszközök rendelkezésre állását, valamint a pénzüintézetek által használt hitelerőt, hitelképességet is – olyan szempont, amelyet ez ideig a támogatási intenzitás kialakítása során valószínűleg nem vettek figyelembe. Ennek hiányában viszont a csekély forrással és hitelerővel rendelkező szervezetek a nagy forrásigényű beruházásokra még jelentősebb (pl.: 70%-os) támogatási intenzitás mellett sem képesek pályázni, mert a szükséges kiegészítésnek semmilyen forrása nincs. A magas (90-95%-os) támogatási intenzitás a nagy forrásigényű programok megvalósítása során, illetőleg a csekély tőkeerősségű kedvezményezettek részvétele mellett indokolható. E tényezők figyelembe vételének hiányában a támogatni kívánt cél vagy egyáltalán nem, vagy csak bizonyos – az eredetileg elérni kívánt cél feltételei között nem szereplő, így diszkriminatív módon behatárolt – szereplők által valósítható meg.

Mind a piaci szereplők, mind pedig a közszféra potenciális kedvezményezettjeit illető forrás kiegészítés további finomhangolása döntő szerepet játszhat a konfliktushelyzetek megelőzésében, a területfejlesztési politika sikerességében.

9. A közösségi forrásokhoz kapcsolódó pályázati rendszer értékelése

A pályázatok különösen fontos szerepet játszanak a strukturális alapok céljainak megvalósításában hiszen egyrészt ez a támogatások biztosításának egyik legfontosabb formája, másrészt a pályázatok tartalma és követelményrendszere alapján mérhető, hogy a tervezés során meghatározott célok, valamint alapelvek a gyakorlati megvalósítására mutatkozik-e igény, vagy a pályázatok ad-hoc jellegű nem a programokon, programozási tevékenységre építő célok megvalósítását szolgálják. A tervezés és célmegvalósítás kiinduló pontja a tagállam, illetve a közösség által elfogadott tervdokumentum (NFT, KTK, NSRK), amelyben a célkitűzések meglehetősen általános megfogalmazásban szerepelnek. A dokumentumokban meghatározott célok megvalósulása előtt az utolsó, illetve utolsó előtti pontot az általános célok konkretizálását jelentő programok, vagy projektek képezik, amelyek alakulására a pályázati kiírás döntő befolyást gyakorol. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a pályázati kiírás, majd pedig a – jó esetben a kiírás alapján születő – döntés együttesen képes megjeleníteni azt, hogy az általános célok és a közösségi alapelvek a gyakorlatban miként valósulhatnak meg.

A pályázati források közpénzek elosztásának, továbbá az állami irányítás, a társadalmi, gazdasági életbe történő beavatkozás egyik – rendkívül fontos – formáját képviselik, ezért jogállamban nem kerülhető meg a pályázatokra vonatkozó megfelelő szintű és tartalmú jogi szabályozás kialakítása. A szabályozásnak egyaránt ki kell terjednie az egyes szervezetek státuszának, egymás közötti viszonyaiknak rendezésére, illetőleg a vonatkozó eljárásrend alkotmányos normáinknak megfelelő kialakítására. Ellenkező esetben rögzíődhet az a – jelenlegi – nem kívánatos állapot, amely emlékeztet a rendszerváltás előtti ún. quasi államigazgatási szervek tevékenységére, ahol ezek a szervek hatósági jogkör nélkül avatkoztak be jelentős életviszonyokba, anélkül, hogy tevékenységüknek bármilyen kontrollja lehetett volna.

Hazánk az első lépéseket teszi egy olyan európai közösségben, amelyben az alapelvek tiszteletben tartása és érvényesítése nem csupán a közösség sikeres működésének feltétele, hanem az egyes tagok jól felfogott érdeke kell, illetőleg kellene, hogy legyen. Az alapelvek hazai jogalkotásban és joggyakorlatban történő következetes érvényesítése hozzájárulhat jogi kultúránk gazdagodásához és a döntéshozók szemléletmódjának kívánatos irányba történő módosulásához. Mindez elvezethet annak felismeréséhez, hogy az alapelvek függetlenül az európai uniótól, vagy bármilyen más közjogi formációtól, olyan értékek, amelyek a harmonikusabb és sikeresebb társadalmi együttélést és fejlődést szolgálják.

10. A dolgozat új eredményei

- A feldolgozás az ez ideig – különösen a jogtudomány művelői körében – meglehetősen mellőzött jogi, szabályozási kérdések vizsgálata alapján történt;
- A dolgozat egységes szerkezetben mutatja be a közösségi és a hazai szabályozás eredményeit a kezdeti időszaktól napjainkig;
- Rámutat az alapelvek jelentőségére, átfogóan bemutatja az alapelvek alkalmazási területeit, érvényesülési feltételeit és azok hiányosságait;
- A hatályos jogi szabályozás és a tényleges gyakorlat alapján rávilágít a szubszidiaritás elvének érvényesülési korlátaira;
- A programozás elvének érvényesülése során a dolgozat bemutatja azokat a szabályozási elemeket, amelyek hazánkban biztosítják az elv megfelelő érvényesülését és felhívja a figyelmet arra – az alkotmányossági aggályokat is felvető – hiányosságra, amely a közösségi forrásokkal, programokkal kapcsolatos szabályozatlansági problémákra utal; (NFT, NSRK tartalmát illető jogi szabályozás mellőzése, a programhoz kötöttség követelményének hiánya a jogi szabályozásban, stb.)
- A partnerség szabályozását elsődlegesen jogdogmatikai, szabályozástechnikai szempontok alapján helyezi új megvilágításba, mely alapján levonható következtetések a jogalkotási tevékenység számára hasznosak lehetnek; (a jogi szabályozás diszpozitivitása, kogenciája, a jogosítványok köre, terjedelme, az együttműködés szervezeti formái, stb.)
- A koncentráció szabályozásának vizsgálatára a legújabb megközelítés szerint (tematikus, pénzügyi, földrajzi koncentráció) került sor, mind a hazai, mind pedig a közösségi jogszabályok esetén. A dolgozat reflektor fénybe helyezi azokat a hazai szabályozási problémákat – különösen a pénzügyi koncentráció tekintetében – amelyeknek a jogalkotó ez ideig nem tulajdonított megfelelő jelentőséget; (térégi hatás kifejtéséhez szükséges „kritikus forrástömeg”, térségi programok érdemi támogatása és ennek kimunkált rögzítése a jogi szabályozásban, a támogatható földrajzi területi egységek jelentős számának csökkentése, koncentrálása, stb.)
- Az additionalitás elvének hazai jogi szabályozásban történő következetes érvényesítésének elismerése mellett felhívja a figyelmet azokra a szabályozási elemekre, amelyek megfelelő rendezése alapvető feltétele a területfejlesztési célok sikeres megvalósításának; (státusz, cél, hátrányos helyzet, továbbá a tőkeerősség, illetőleg hitelero képesség differenciált jogi szabályozása)
- A dolgozat rámutat a hazai közösségi forrásokkal kapcsolatos intézményrendszer szabályozásának problémái, a vonatkozó eljárásrend jogi szabályozásának alkotmányossági kérdéseire;

11. A szerző publikációi a disszertáció témakörében

- Finta István: A megyei jogú városok településrészi önkormányzatainak jogi szabályozása és működési tapasztalatai. = Magyar Közigazgatás, 46. 1996. 3. 154–164. p.
- Finta István – Pálné Kovács Ilona – Kákai László: Pártelvű választások szorítójában a megyei önkormányzatok. In: Parlamenti választások 1994. Politikai szociológiai körkép. Szerk.: Bóhm A., Szoboszlai Gy. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1996. 173–194. p.
- Finta István: Az önkormányzati intézményrendszer átalakulásának lehetséges irányai. = Tér és Társadalom, 10. 1996. 2–3. 179–187. p.
- Finta István: Az önkormányzati szolgáltatás-szervezés és szabályozás lehetőségei. = Tér és Társadalom, 12. 1998. 4. 29–41. p.
- Finta István: A civil szervezetek szerepe a területfejlesztésben. In: Magyar és európai civil társadalom. Szerk.: Csefkó F., Horváth Cs. Pécs: MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 1999. 379–384. p.
- Finta István: A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. = Tér és Társadalom, 13. 1999. 3. 125–129. p. Konferenciaismertetés
- Finta István: A regionális területfejlesztési tanácsok megszervezésének első gyakorlati tapasztalatai I. = Comitatus, 10. 2000. 11. 17–27. p.
- Finta István: A regionális területfejlesztési tanácsok II. A kérdőíves felmérés tapasztalatai. = Comitatus, 10. 2000. 12. 32–38. p.
- Finta István: A közszolgáltatások változási trendjei és lehetséges funkciói regionális szinten. = Magyar Közigazgatás, 51. 2001. 1. 38–44. p.

- Finta István: A területfejlesztés intézményrendszerének működési tapasztalatai regionális szinten. In: Európába megy a megye. Megye körkép – megye körkép. Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2001. 123–133. p.
- Finta István – Pálné Kovács Ilona – Pfeil Edit: Közigazgatási alapok. Szerk.: Pálné Kovács I. Budapest: Unió, 2001. 279 p.
- Finta István. Az állami önkormányzati feladatok ellátásának lehetséges változatai középszinten. = Területi Statisztika, 42. 2002. 2. 131-146. p.
- Finta István: Területfejlesztési és értékelési rendszer Ausztriában. = Tér és Társadalom, 16. 2002. 4. 109-128. p.
- Finta István: A vidékfejlesztés irányait meghatározó legfontosabb európai uniós dokumentumok rövid áttekintése. In: VIII. Ifjúsági Tudományos Fórum (Keszthely, 2002. március 28.). Keszthely: VE Georgikon Mezőgazdaság-tudományi Kar, 2002. [6] p. CD-ROM
- Finta István: The evolution and development of the legal regulation of regional development in Hungary. In: Regional Challenges of the Transition in Bulgaria and Hungary. Ed.: Gy. Horváth. Pécs: Centre for Regional Studies, 2002. 104-128. p. (Discussion P.)
- Finta István: Corelațiile dintre tendințele de evoluție ale serviciilor publice și forțele promotore ale regionalizării. In: Dezvoltare și cercetare regională. Ed.: Szász-Alpár Z., Varga Z. Cluj-Napoca: Gewalt, 2001. 76-86. p.
- Finta István: The organisational system of state administration. In: Portrait of South Transdanubia: A Region in Transition. Eds.: Z. Hajdú, I. Pálné Kovács. Pécs: Hungaryen Academy of Sciences Centre for Regional Studies, 2003. 169-176. p.
- Finta István: The significance of legal regulation in determining the competitiveness of the regional development actors and the territorial levels In.: *RSA Annual Conference: Regional Growth Agendas, Conference Abstract Volume, Aalborg, , 2005.* Eds.: L. Bibby-Larsen, S. Hardy and Frankie Freeland,. Seaford: Regional Studies Association, Abstract Book, 133-134.

- Finta István: A vidék fejlődését elősegítő politika látens és érdemi elemei. In: Évkönyv 2002. Szerk.: Mezei C. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2003. 329-343. p.
- Finta István: A kollektív döntéshozó és tanácsadó szervek jogi szabályozása Magyarországon – Magyar Közigazgatás, 53. 2003. 11. 691-698. p.
- Finta István: A helyi-területi szintű közigazgatási szervezetek gazdaságirányítási, támogatási-fejlesztési funkcióinak jogszabályi háttere. In: Versenyképesség és igazgatás. (Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről). Szerk.: Pálné Kovács I. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2004. 35–56. p.
- Finta István: A szubszidiaritás és a decentralizáció elve az Európai Unió dokumentumaiban. In: EU-tanulmányok IV. kötet. Főszerk.: Inotai A. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. 43–72. p.
- Finta István: Az osztrák területi tervezés jogi szabályozásának vizsgálata. – Tér és Társadalom, 18. 2004. 1. 107–126. p.
- Finta István: Az európai uniós támogatási források és a Kelet-Mecsek térségének fejlesztési programjai – Európába megy a megye konferencia kötet 2004. Pécs, szerk.: Pálné Kovács Ilona, 177-184.o
- Finta István: Az Unió csatlakozás első féléves tapasztalatai – Európában a megye (szerk.: Pálné Kovács Ilona) 2005. Pécs, 79-84. o.
- Finta István: A területi államigazgatás szerepe az uniós források felhasználásának elősegítésében 2006 –
http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt?space=CommunityPage&cached=true&parentname=CommunityPage&parentid=0&in_hi_userid=709&control=SetCommunity&CommunityID=274&PageID=0

